Deutscher Bundestag
8. Wahlperiode

Drucksache 8/4036

21. 05. 80

Sachgebiet 100

Bericht

des Rechtsausschusses (6. Ausschuß)

zu dem von der Bundesregierung eingebrachten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes
— Drucksache 8/2080 —

Bericht der Abgeordneten Frau Dr. Däubler-Gmelin und Dr. Klein (Göttingen)

I.

Der Deutsche Bundestag hat in seiner 107. Sitzung am 28. September 1978 den Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes — Drucksache 8/2080 — in erster Lesung beraten und an den Rechtsausschuß federführend und an den Innenausschuß mitberatend überwiesen.

Der Rechtsausschuß hat in seiner 65. Sitzung am 7. Mai 1979 eine öffentliche Anhörung zu den Gesetzentwürfen zum Staatshaftungsrecht — Drucksachen 8/2079, 8/2080 — durchgeführt, um insbesondere den kommunalen Spitzenverbänden sowie den betroffenen Berufs- und Interessenvertretungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Sachverständige aus Rechtswissenschaft und Rechtspraxis haben sich gutachtlich geäußert. Auf der Grundlage des Anhörungsergebnisses hat der Rechtsausschuß den Gesetzentwurf in seiner 80., 81., 82., 89. Sitzung am 19. September, 10. Oktober, 17. Oktober, 7. November und 14. November 1979 sowie in seiner 89., 90., 91., 96., 97. Sitzung am 14. Februar, 27. Februar, 5. März, 14. Mai und 22. Mai 1980 beraten und verabschiedet.

II.

In der Verfassung ist der primäre Rechtsschutz des Bürgers gegen Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt im Wege der Rechtmäßigkeitskontrolle durch unabhängige Gerichte in Artikel 19 Abs. 4 GG garantiert. Der Rechtsschutz des Bürgers gegen schädigende Folgen solcher Rechtsverletzungen im Wege staatlicher Wiedergutmachung ist dagegen nicht mit gleicher Stärke rechtsstaatlich abgesichert. Die in Artikel 34 des Grundgesetzes enthaltene Konzeption einer befreienden Schuldübernahme der zivilrechtlichen Verantwortlichkeit der öffentlichen Bediensteten, also dem Amtswalter, durch den Staat entspricht nicht mehr dem modernen Verfassungsverständnis vom Rechtsstaatsprinzip. Nach einhelliger Auffassung des Ausschusses ist dieses Prinzip im Bereiche der Staatshaftung fortzuentwickeln. Ferner ist die Gesetzgebungskompetenz des Bundes, die gegenwärtig nach Artikel 74 Nr. 1 GG besteht, entsprechend der in Artikel 34 Abs. 1 n. F. vorgesehenen öffentlich-rechtlichen Konzeption der Staatshaftung, umdenkbare Zweifel auszuschließen, gesondert zu begründen.

Endlich ist nach Auffassung des Ausschusses den landesrechtlichen Rechtsträgern der Rückgriff gegen den Bund zu ermöglichen, wenn die Verantwortung für Staatshaftungsverpflichtungen der Länder ausschließlich im rechtswidrigen Verhalten von Stellen des Bundes ihre Ursache hat.

1. **Zu Artikel 1 Nr. 1** (Artikel 34 GG)

   Die Haftung des Staates für pflichtwidrige Ausübung öffentlicher Gewalt wird in Artikel 34 Abs. 1 Satz 1 als Verfassungsinstitut gewährlei-

Druck: Bonner Universitäts-Buchdruckerei, 5300 Bonn
Alleinvertrieb: Verlag Dr. Hans Heger, Postfach 20 08 21, Herderstraße 56, 5300 Bonn 2, Telefon (02 28) 36 35 51

stet. Der Ausschuß hat den Vorschlag der Bundesregierung, die Gewährleistung der Staatshaftung auf die vollziehende und rechtsprechende Gewalt zu beschränken, nicht übernommen. Statt dessen hat der Ausschuß den Begriff der öffentlichen Gewalt gewählt, um — wie im geltenden Recht — die Ausdehnung der Haftung auch auf legislatives Unrecht im umfassenden Sinne durch den einfachen Gesetzgeber offenzuhalten. Die Rechtsschutzgarantie für den Bürger bezieht sich auf jede Verletzung bürgerschützender öffentlich-rechtlicher Pflichten und löst die Staatshaftung somit von den Bindungen des Zivilrechts. Ferner knüpft die Staatshaftungsgarantie nicht mehr an Pflichtverletzungen des Amtswalters an. Der Staat soll vielmehr für eigenes Unrecht unmittelbar haften. Die Voraussetzungen des primären Rechtsschutzes des Bürgers vor Rechtsverletzungen durch die öffentliche Gewalt im Wege der Rechtmäßigkeitskontrolle durch die Gerichte, wie sie Artikel 19 Abs. 4 des Grundgesetzes vorsieht, werden in den sekundären Verfassungsrechtsschutz der Staatshaftung übernommen.

Die dienstrechtliche Rückgriffshaftung des Amtswalters gegenüber dem Dienstherrn im neuen Artikel 34 Abs. 1 Satz 2 entspricht der bisherigen Rückgriffshaftung in Artikel 34 Satz 2 GG und bleibt auf Vorsatz und grobe Fahrlässigkeit beschränkt.

Die von der Bundesregierung vorgeschlagene Konzentration des gerichtlichen Rechtsschutzes in Staatshaftungssachen jeweils in dem Gerichtszweig, der auch im Rahmen des primären Rechtsschutzes mit der Rechtmäßigkeitskontrolle der ausgeübten öffentlichen Gewalt befaßt ist, hat der Ausschuß nicht übernommen. Die Überlegungen dazu könnten zu einem späteren Zeitpunkt aufgegriffen werden, insbesondere wenn die Erfahrungen mit dem neuen Staatshaftungsrecht dazu Anlaß geben sollten.

Im neuen Artikel 34 Abs. 2 wird entsprechend der mittlerweile vollzogenen Rechtsentwicklung der Staatshaftung vom bürgerlich-rechtlichen Sonderhaftungstatbestand aus unerlaubter Handlung nach den Vorschriften des Bürgerlichen Gesetzbuches zur mittelbaren Staatshaftung für Geldersatzansprüche nach Artikel 34 Satz 1 GG sowie zur unmittelbaren Staatshaftung im Rahmen des enteignungsgleichen und des aufopferungsgleichen Eingriffs und der Folgenbeseitigung die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes neu gefaßt.

2. **Zu Artikel 1 Nr. 2** (Artikel 104 a Abs. 5 Satz 2 GG)

Artikel 104 a Abs. 5 des Grundgesetzes ist um eine Regelung mit dem Ziel zu ergänzen, den Ländern, den Gemeinden sowie den übrigen landesrechtlichen Rechtsträgern den Rückgriff gegen den Bund in allen Fällen zu ermöglichen, in denen der Rechtsgrund für das schädigende Verhalten der landesrechtlichen Rechtsträger ausschließlich auf ein rechtswidriges Verhalten des Bundes und seiner Stellen zurückgeht. Ohne Verfassungsänderung würde ein solcher Rückgriff, der einer gerechten Lastenverteilung im Verhältnis von Bund und Ländern entspricht, an der Regelung in Artikel 104 a Abs. 5 Satz 1 scheitern; danach tragen die Länder die bei ihren Verwaltungsstellen entstehenden Verwaltungsausgaben selbst. Zu diesen Ausgaben gehören auch die Entschädigungslasten aus rechtswidrigen Akten der von Länderstellen ausgeübten öffentlichen Gewalt.

Die im Regierungsentwurf zusätzlich vorgesehene Einfügung einer konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes zur Regelung der Haftung des Staates für Schäden aus Tumulten oder anderen schweren Störungen der öffentlichen Sicherheit (Artikel I Nr. 3 des Regierungsentwurfs) ist vom Ausschuß nicht übernommen worden. Einmal erscheint eine Verbindung beider Haftungsbereiche in einem Gesetzgebungsvorhaben nicht zwingend. Überdies hält es der Ausschuß nicht für erfolgversprechend, die vorgeschlagene Kompetenzverlagerung weiter zu verfolgen, weil die Mehrheit der Länder bereits im Bundesrat klar zu erkennen gegeben hat, daß sie ein Bedürfnis für eine solche Bundeskompetenz nicht für gegeben erachtet.

Der mitberatende Innenausschuß des Deutschen Bundestages hat der Grundgesetzänderung mehrheitlich zugestimmt.

Bonn, den 20. Mai 1980

Dr. Klein (Göttingen) **Frau Dr. Däubler-Gmelin**

Berichterstatter